



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2017

El mundo libre y el culto al experto: e lauge de la tecnocracia educacionalzadora de la OCDE

Bürgi, Regula

Abstract: Con instrumentos como el programa PISA, la OCDE se ha impuesto en todo el mundo como experto en política educativa. El presente artículo analiza la génesis de esta organización —cuyo cometido principal es la política económica— como especialista en educación. Con ello, la autora extrae los “estilos de razonamiento” e identifica a los “agentes” y las “redes” que moldearon, facilitaron y legitimaron ese título de experto en la década de 1960. Los avances de la OCDE se ponen de manifiesto si se los compara con los coagentes y competidores internacionales de la organización. La tesis es que la educación se ha convertido en parte de la agenda de la OCDE con el telón de fondo de una “cultura del control” de la Guerra Fría y su tendencia automática a la “educacionalización”. Estados Unidos fue fundamental en el inicio de este proceso orientado en gran manera hacia mitos y asentado en cimientos políticos, y no, como se decía, científicos. La epistemología oculta tuvo sus orígenes, entre otras cosas, en la investigación militar sobre la guerra, y conceptualizó el mundo como laboratorio gobernable y controlable con tendencia a socavar los procesos democráticos de deliberación. El artículo concluye con una breve visión de la OCDE actual, señala la persistencia de los “estilos de razonamiento” señalados, y subraya la necesidad de sustituir la investigación dicotómica sobre los fenómenos de la internacionalización por análisis en red.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-143583>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Bürgi, Regula (2017). El mundo libre y el culto al experto: e lauge de la tecnocracia educacionalzadora de la OCDE. PROFESORADO, 21(3):159-181.



VOL.21, Nº3 (Mayo-Agosto, 2017)

ISSN 1138-414X, ISSN-e 1989-639X

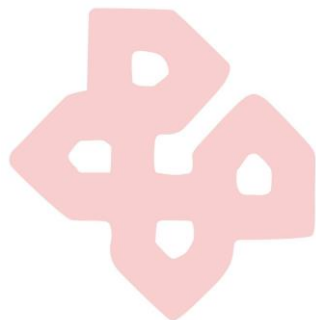
Fecha de recepción: 22/01/2016

Fecha de aceptación: 15/05/2017

FIRMA INVITADA

EL MUNDO LIBRE Y EL CULTO AL EXPERTO: EL AUGE DE LA TECNOCRACIA EDUCACIONALIZADORA DE LA OCDE

*The Free World and the Cult of Expertise: The Rise of the OECD's
Educationalizing Technocracy*



Regula Bürgi

Pädagogische Hochschule Institut Primarstufe (Suiza)

E-mail: regula.buergi@fhnw.ch

Resumen:

Con instrumentos como el programa PISA, la OCDE se ha impuesto en todo el mundo como experto en política educativa. El presente artículo analiza la génesis de esta organización –cuyo cometido principal es la política económica– como especialista en educación. Con ello, la autora extrae los “estilos de razonamiento” e identifica a los “agentes” y las “redes” que moldearon, facilitaron y legitimaron ese título de experto en la década de 1960. Los avances de la OCDE se ponen de manifiesto si se los compara con los coagentes y competidores internacionales de la organización. La tesis es que la educación se ha convertido en parte de la agenda de la OCDE con el telón de fondo de una “cultura del control” de la Guerra Fría y su tendencia automática a la “educacionalización”. Estados Unidos fue fundamental en el inicio de este proceso orientado en gran manera hacia mitos y asentado en cimientos políticos, y no, como se decía, científicos.

La epistemología oculta tuvo sus orígenes, entre otras cosas, en la investigación militar sobre la guerra, y conceptualizó el mundo como laboratorio gobernable y controlable con tendencia a socavar los procesos democráticos de deliberación. El artículo concluye con una breve visión de la OCDE actual, señala la persistencia de los “estilos de razonamiento” señalados, y subraya la necesidad de sustituir la investigación dicotómica sobre los fenómenos de la internacionalización por análisis en red.

Palabras clave: OCDE; experto en educación; científicación; planificación educativa; ingeniería social; política educativa.

Abstract:

With instruments such as PISA the OECD has advanced to a worldwide accepted expert in education policy. The following article examines the genesis of this organization - that focusses mainly on economic policy - as an expert in education. In doing so, the author extracts the “styles of reasoning” and identifies the “actors” and “networks” that molded, facilitated and legitimized this expertise during the 1960s. The developments of the OECD are reflected by comparing them with the organization’s international co-actors and competitors. It is argued, that education has become part of OECD’s agenda against the background of a Cold War “culture of control” and its knee-jerk tendency of “educationalization”. The USA were key to catalyze this process that was highly geared towards myths and built rather on political than - as it was argued - scientific foundations. The underlying epistemology had its origins, among other things, in military research on war and it conceptualized the world as governable and controllable laboratory with a tendency to undermine democratic processes of deliberation. The article ends with an outlook on the OECD today, points to persistence’s of the identified “styles of reasoning” and emphasizes the need to replace dichotomous research on phenomena of internationalization with network analysis.

Keywords: OECD; education expertise; scientification; educational planning; social engineering; educational policy.

1. Introducción

El primer estudio de PISA fue publicado en 2001 y, desde entonces, cada tres años todos los países del mundo aguardan su juicio al parecer inapelable sobre el éxito de sus políticas educativas, lo mejor o peor que a los jóvenes que salen de sus aulas les va respecto a los de otros países, en qué medida “saben aplicar sus conocimientos a situaciones reales”, y si “están equipados para la plena participación en la sociedad” (OECD, 2015a). Según el autor y editor de ese juicio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) ofrece información sobre estas cuestiones existenciales, en especial, sobre la capacidad de las personas de desenvolverse con éxito en la vida, y sobre su integración social. Las alarmadas reacciones de los países “conmocionados por PISA” (Knodel, Martens, Olano & Popp, 2010) demuestran la aceptación generalizada de la importancia de esta serie de datos internacionales y estandarizados, y del papel de la OCDE como experto, pese a que su ocupación principal sea la política económica y carezca de cualquier mandato educativo. Se han hecho muy pocos estudios sobre la génesis de ese título de experto, el principal tema de este artículo.

La OCDE irrumpió en la escena global como especialista en educación en 1968, cuando tomó la fatídica decisión de crear el Centro para la Investigación e Innovación

Educativa (CIIE), un organismo que iba a desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de los indicadores educativos, y a poner en marcha el estudio PISA, en el que participarían de forma espontánea los países miembros (Martens, 2007). En lo que sigue analizo los “estilos de razonamiento” (Hacking, 1992), los agentes y las redes (Latour, 2010) históricos y culturales que facilitaron, legitimaron y moldearon la aparición de los primeros intentos de oposición a la política educativa de la predecesora de la OCDE, la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), en 1957, hasta 1972, cuando casi todos los Estados miembros de la OCDE participaban en la financiación del CIIE. Analizo y comento el desarrollo de la OECE y la OCDE en relación con la investigación de sus coagentes internacionales sobre la educación y las políticas educativas, en particular, la UNESCO, el Consejo de Europa (CE) y la Comunidad Económica Europea (CEE). El análisis se basa en muy diversas fuentes: documentos de órganos relevantes de la OCDE, sus principales homólogos internacionales (UNESCO, CE, CEE), agentes institucionales privados (como la Fundación Ford) y personas de suma relevancia.

Los estudios actuales sobre la aparición de la especialidad educativa internacional se suelen centrar en la caída del Telón de Acero como punto histórico de inflexión decisivo (Aljets, 2015; Kalló, 2009; Rizvi & Lingard, 2010; Martens 2007; Martens, Nagel, Windzio & Weymann, 2010; Hartong, 2012). Y es verdad que no fue hasta los años noventa cuando la especialidad educativa internacional cobró una importancia sin precedentes. Pero, como defiende en este artículo, sus prerequisites estructurales y su racionalidad universalista surgieron a finales de la década de 1950 y a lo largo de la de 1960, con el telón de fondo de una “cultura del control” de la Guerra Fría (Tanner, 2008, p.377). Concretamente, afirmo que ese trasfondo facilitó el desarrollo de dos fenómenos fundamentales. En primer lugar, se fueron imponiendo unas ideas tecnocráticas de la gobernanza y la gestión científicas de la sociedad, de modo que la ciencia se convirtió en la panacea para todo tipo de problemas sociales, cualquiera que fuera la situación concreta en la que se enmarcaran. En segundo lugar, el contexto ideológico de la Guerra Fría alimentó la idea de que era posible afrontar los retos sociales con la educación o las reformas educativas. La teoría educativa pretende captar esta tendencia mecánica a entender los problemas sociales como problemas educativos, o a intentar resolverlos interviniendo en el sistema educativo, mediante la idea de “educacionalización” (Smeyers & Depaepe, 2008; Labaree, 2008; Tröhler, 2011a). La arrogancia de los tecnócratas, encarnada en su convicción de que los procesos sociales se pueden controlar, regular y gobernar, enlazaba perfectamente con este reflejo “educacionalizador”.

Surgió toda una diversidad de redes “tecnocráticas-educacionalizadoras”, que encontraron en la OCDE la plataforma perfecta para implementar y difundir sus ideas. La interrelación de estas redes y sus “estilos de razonamiento” establecieron y propagaron un tipo específico y no universitario de experiencia educativa; con la idea del mundo como laboratorio, esa experiencia culminó en formas de “ingeniería social” afianzadas principalmente por conceptos, más que científicos, políticos. Este conocimiento especializado se proponía unos objetivos concretos, y se expresaba con

un lenguaje cuantificador, abstracto y universalista centrado en cifras, un lenguaje cuya base epistemológica estaba, entre otras cosas, en la investigación militar sobre la guerra. Estados Unidos fue pionero en este sentido, y desempeñó un papel catalizador crucial tanto a nivel gubernamental como privado, debido principalmente a que estas ideas “tecnocráticas-educacionalizadoras”, con su inherente potencial planificador, prometían asegurar y salvaguardar las alianzas económicas y militares del “mundo libre”.

Expongo el análisis en cuatro apartados. Primero, señalo, descodifico y distingo las diversas redes tecnocráticas-educacionalizadoras y sus particulares “estilos de razonamiento”, que facilitaron, legitimaron y modelaron el avance de la OCDE como experto educativo. Segundo, explico brevemente en qué medida la OCDE, comparada con sus homólogos internacionales, representó la plataforma perfecta desde la que esas redes pudieran lanzar y catalizar sus ideas en Europa. Tercero, subrayo que esta experiencia iba dirigida a mitos y estaba construida sobre cimientos más políticos que científicos, génesis de una “monarquía probatoria”. En el cuarto apartado, con la vista puesta en la OCDE actual, analizo elementos persistentes y latentes de los acontecimientos examinados en este artículo, y propongo vías constructivas para futuros estudios.

2. Las redes tecnocráticas-educacionalizadoras

La aparición de la OCDE como experto educativo que fusionó la política y la ciencia solo se puede entender a la luz del avance científico hacia las esferas de la política civil después de la Segunda Guerra Mundial (Elichirigoity, 1999; Greiner, 2011; Slove, 2013; Waring, 1995). Esta tendencia fue especialmente manifiesta en Estados Unidos, donde los investigadores unieron sus fuerzas fuera de las universidades en los llamados laboratorios de ideas, por ejemplo, en el proyecto RAND, puesto en marcha en 1946. Habían aconsejado con éxito a las fuerzas armadas durante la guerra y posteriormente se impusieron la tarea —también para asegurarse su propio medio de vida en tiempos de paz— de racionalizar las políticas civiles con medios científicos. En ese proceso, además de una forma tradicional de experiencia científica de base universitaria a la que se pudiera recurrir con fines ad hoc, surgió una forma permanente, institucionalizada y, por consiguiente, profesionalizada de asesoramiento político científico. En su papel de asesores científicos, estos expertos empleaban las mismas “tecnologías mentales” (Elichirigoity, 1999, p.24) que habían desarrollado para la planificación de la guerra, por ejemplo la investigación de operaciones (IO) y el análisis de sistemas, que iban dirigidas a unos objetivos o un output determinado, y pretendían optimizar los procesos de toma de decisiones con ayuda del cálculo de probabilidades (Bürgi, 2016b). Los esperanzados expertos científicos y sus métodos ejercieron una influencia formativa en la OECE/OCDE, en sus políticas y su investigación educativas; en torno a la organización crecieron tres diferentes redes “tecnocráticas-educacionalizadoras”, de las que me ocupo a continuación.

Los primeros debates sobre política educativa en la OECE, nacida del Plan Marshall (Woodward, 2009), se iniciaron con una alianza entre científicos y el gobierno de Estados Unidos. Esta red estableció el supuesto universalista de que el mundo moderno se estaba situando rápidamente sobre una base científica, un hecho al que una Europa tecnológica y económicamente atrasada no tendría más opción que enfrentarse (Véase el carrete 1231 (RAC), OEEC, 1957). La educación fue reducida a instrumento clave de una ciencia de alta calidad, y así quedó “educacionalizada” la carrera científica de la Guerra Fría (Tröhler, 2011b). A continuación, en 1958, la OECE creó el Comité de Personal Científico y Técnico (CPCT), en cuya puesta en marcha intervino, aunque sin activarla directamente, la “debacle del Sputnik”. Con la creación de este comité, la OECE, pese a la resistencia inicial a otorgar a la ciencia un papel en “la importante empresa de la política” (King, 2006, p.194), dio un paso muy importante hacia la dependencia del asesoramiento científico para la formulación de sus políticas. El comité fue también el punto de contacto clave con el que la educación se hizo con un puesto en la agenda de la OECE (C (58)52).

Este proceso fue moldeado en dos sentidos por los emergentes expertos científicos militares. En primer lugar, la mitad de la financiación del comité estaba a cargo del Departamento de Defensa de Estados Unidos, un país dispuesto a salvaguardar sus alianzas económicas y militares. En segundo lugar, Alexander King, que sentó las bases del comité del que después fue presidente, había intervenido en la planificación británica de la guerra, en cuyo transcurso permaneció en Washington para facilitar la colaboración con los “intelectuales de la defensa” americanos. Es significativo que, después de su regreso al Reino Unido, King no consiguió introducir sus sistemas de planificación bélica (la investigación de operaciones) en los ministerios británicos. A nivel internacional, empezó a promover la ciencia como instrumento de gobierno, empeño cuyo éxito encarnó mejor que nadie el Centro para el Fortalecimiento de la Profesión Docente (CFPD) (King, 2006).

El CFPD se ocupaba principalmente de la falta de personal científico y técnico. Con el supuesto causal de que la educación es fundamental para el éxito de la ciencia, diseñó reformas de las ciencias y las matemáticas y desarrolló formas de especialidad o gobernanza en política educativa. Sin embargo, sus sistemas de predicción eran meramente descriptivos, sin objetivos concretos, y extrapolaban datos para calcular las necesidades educativas futuras a la luz de la producción económica, aunque esta quedaba sin definir. Estos cálculos se centraban en las ciencias naturales y la tecnología, por lo que eran parciales y lineales, mientras que las propias variables eran de carácter cuantitativo (por ejemplo, el número de alumnos).

Alexander King fue nombrado director del CFPD. Un experto noruego que estuvo en el comité muchos años (Kjell Eide) decía de él:

“King era un científico que había desempeñado un importante papel en el esfuerzo bélico de Gran Bretaña, y con ello se convenció de la capacidad de la investigación aplicada y orientada a objetivos para transformar la sociedad. Pertenecía a un círculo de pensadores para quienes los científicos eran los agentes fundamentales en la sociedad del futuro, y quería que la OECE promoviera la ciencia y la tecnología,

no en menor grado mediante una mayor aportación de expertos en estos campos” (Eide, 1990, p.8).

King contrató al científico social Ronald Gass, antiguo colega suyo del Ministerio de Producción británico, para que supervisara los programas educativos del comité. Al igual que King, Gass había trabajado en las ciencias militares británicas (en la Royal Air Force) y, como King, no tenía experiencia previa en política educativa ni cuestiones pedagógicas (Eide, 1990).

A principios de los años sesenta, la economía sustituyó a la ciencia como principal disciplina de referencia del CFPD, con lo que situó en primer plano a los agentes económicos y sus redes que supieron afianzar su influencia en virtud del pujante concepto de desarrollo, y forjaron una alianza con la Fundación Ford estadounidense. El desarrollo, como “estilo de razonamiento” basado en una lógica universal, iba dirigido a unas fases de la evolución societal y —como la asesoría militar— hacia unos objetivos predeterminados (Heyck, 2011; Tröhler, 2013). El universalismo representado por los científicos fue, pues, reemplazado por algo completamente distinto. Indudablemente, también imaginaban el desarrollo de la tierra desde una perspectiva universalista, pero conceptualizaban el desarrollo del mundo de forma abierta, sin tener en mente objetivos concretos. Cuando los economistas dividieron el mundo en fases y objetivos de desarrollo, todas las sociedades pasaron a ser medibles, planificables y comparables. Después, esta red dio un paso más hacia la “educacionalización”, cuando empezó a conceptualizar la educación como medio causal para acelerar el desarrollo económico. De este modo, la función científica de la educación fue desbancada por su papel económico (OECD, 1962).

Esta red “económico-tecnocrática” se impuso en el CFPD en 1959, en un momento en que la OECE iniciaba la transición hacia la OCDE trasatlántica, fundada en 1961. Las convenciones de la OCDE fueron firmadas también por antiguos países donantes como Canadá y Estados Unidos, que en la OECE solo habían tenido un estatus de asociados (Kim, 1994). La nueva OCDE, con el objetivo puesto en el desarrollo y el crecimiento, creó su propio consejo para la ciencia, que, de elemento tolerado, pasó a ser un factor y una fuerza respetados “en la importante empresa de la política”. Con este espíritu, la OCDE basó su política de crecimiento económico en una teoría del crecimiento supuestamente científica y universalmente válida, haciendo caso omiso a las serias dudas de los economistas. Poco después de la creación de la OCDE, su consejo (el órgano superior de la organización) fijó el objetivo universal de un crecimiento del 50 por ciento para sus Estados miembros. Para todos los comités de la OCDE, las incertidumbres sobre qué se entendía por crecimiento económico sirvieron de marco teórico que les permitió reforzar su posición dentro de la organización —y, en última instancia, también dentro de los Estados nación (Schmelzer, 2016)—.

Todos estos acontecimientos afectaron también al CFPD. El Centro, en colaboración con la Fundación Ford estadounidense, que el Secretariado del CFPD incorporó estrechamente a su política de contratación de personal, comenzó a reunir

a expertos en economía, cuya función era explicar la conexión entre la educación y el crecimiento económico. La Fundación Ford mantuvo un contacto y un intercambio activos con los asesores políticos de formación militar, como los que estaban trabajando en el laboratorio de ideas del RAND. El director de actividades educativas de la Fundación Ford (Phillip Hall Coombs) decía de su pasado: “Dejamos la Corporación RAND y contratamos a Joe [Joseph E.] Kershaw, que por entonces era director de su departamento de economía y estaba muy cansado de trabajar en sistemas armamentísticos, para contar con un colega que se integrara en una sistema escolar local durante un par de meses para ver si era posible aplicar el ‘análisis de sistemas’ a un sistema escolar público” (Oral Histories (RAC), 1973, p.6).

Resultado inmediato de todo ello fue la publicación de un estudio titulado *Systems Analysis and Education* (Kershaw & McKean, 1959; Bürgi, 2016b). La estrecha colaboración entre la fundación estadounidense y el Secretariado del CFPD dejaba en clara evidencia la participación de los delegados nacionales del CFPD, de los que, por lo general, se prescindía en ese proceso, un olvido del que se quejaron en varias ocasiones en las reuniones del comité (STP/M(63)2, 10; STP/M(64)1, 21; STP/M(66)1, 9). No obstante, a principios de la década de 1960, los delegados del CFPD dieron su consentimiento a los proyectos integrales destinados a evaluar y optimizar la aportación de la educación al crecimiento económico, y crearon un Grupo de Estudio permanente sobre Economía de la Educación, compuesto, en su mayoría, por especialistas en economía, todos ellos procedentes de Estados miembros de la OCDE del norte.

Pero el Grupo de Estudio sobre Economía de la Educación, cuya finalidad era sentar la base científica y racional para la planificación educativa, demostró ser incompatible con las realidades y los intereses políticos. Los participantes se quejaban de un enfoque manifiestamente teórico, y de su incapacidad para el asesoramiento práctico (OECD, 1964, p.56), al tiempo que negaban la premisa fundamental de que la educación contribuye al crecimiento económico, y la teoría universalista del crecimiento en su conjunto (véase más arriba). En la segunda reunión del grupo, Thomas Balogh, profesor de Economía del Balliol College, de la Universidad de Harvard, señaló: “Presumir que no existe más que una clase (y solo numéricamente distinta) de relación cuantitativa entre la educación y el progreso económico en todos los países, es ir en contra de toda evidencia histórica” (Balogh, cit. en: OECD, 1964, p.181). Unas objeciones científicas, sin embargo, que distaron mucho de ser aceptadas; no se trataba de cuestionar esta relación sino, donde no existía, crearla (STP(64)38). El Grupo de Estudio se deshizo en 1964, a los cuatro años de su formación.

En cambio, la implementación de la planificación educativa iba prosperando. Al mismo tiempo que el Grupo de Estudio era suprimido del programa del CFPD, el comité incorporó la planificación educativa de forma explícita en su mandato (STP(65)2). Con ello se fue distanciando progresivamente de sus inicios científicos a medida que la educación en su conjunto —a un macronivel estructural— pasaba a ocupar el primer plano. Sin embargo, los intentos de hacer justicia a ese repliegue

creando un comité nacional fueron rechazados, de modo que la implicación de la OCDE en la educación —prácticamente invisible desde fuera— siguió creciendo ocultamente bajo la tutela del CFPD. En contraste con el carácter descriptivo original de las predicciones educativas del CFPD, sus nuevos modelos de planificación educativa se guiaban por objetivos predeterminados y definidos de antemano, o “puntos de referencia” —por ejemplo, la tasa de crecimiento del 50 por ciento— con lo que adquirieron un estatus normativo: “La adopción de los objetivos específicos de crecimiento para 1970 nos servirá de punto de referencia más preciso para medir estas políticas [las políticas educativas de los Estados miembros]” (STP(62)5, 3; cursiva nuestra). Basándose principalmente en variables cuantitativas (como la del número de alumnos) a macronivel estructural, el comité elaboró los primeros indicadores significativos que permitían medir y comparar las políticas educativas de los Estados miembros (Bürge, 2016b).

A partir de mediados de los años sesenta, otra red se fue haciendo más activa, una red que se había propuesto determinar el destino del CFPD desde su creación: una red “de igualdad y tecnocrática”. Estaba formada por una coalición de científicos sociales que, a su vez, establecieron una alianza con la Fundación Ford e insistían en la igualdad de oportunidades educativas, que, en su opinión, había que conseguir aplicando un estilo sistemático de razonamiento. Dicha red ya estaba presente de hecho en el seno del CFPD antes que su homólogo “económico-tecnocrático”, y en cierto sentido pretendía utilizar la política de crecimiento de la organización para sus propias necesidades (OECD 1961). Sin embargo, tras la eclosión de la teoría del capital humano, la red fue pasando a un segundo plano y se limitó a dar legitimidad social al sistema “económico-tecnocrático” dominante. Con las múltiples crisis que se iniciaron a mediados de la década de 1960, todo eso iba a cambiar. Se fueron multiplicando las críticas a que la planificación “ortodoxa” se centrara en el crecimiento cuantitativo (en oposición a aspectos sociales) y en variables parciales (y no holísticas) además de inherentemente cuantitativas (y no cualitativas). Además, los planes solían tener fallos (no conseguían integrar el cambio social) o simplemente eran ignorados por la esfera política. Los defensores de la idea de igualdad de oportunidades y de la teoría del capital humano no consiguieron aportar pruebas sólidas que avalaran sus afirmaciones (Williams, 1972; OECD, 1971).

Paradójicamente, sin embargo, estas “crisis” no culminaron en el debilitamiento de las redes tecnocráticas; al contrario, estas instrumentalizaron sus propios fracasos para crear más espacio para la maniobra, el control y la autoridad, y para promover el liderazgo científico de la esfera política. Los planificadores tecnocráticos de la sociedad ridiculizaron sus propios métodos de planificación anteriores. Una actitud, sin embargo, que, en vez de llevarles a cuestionar la gobernanza basada en la ciencia como tal, fue una manera de legitimar una forma de planificación total anclada en el concepto del sistema. Si se quería que la planificación tuviera éxito debía incluir todas las variables presentes en todo el “sistema” social, y penetrar así hasta el fondo de su “diseño estructural”: “Si la planificación educativa de los años sesenta había sido cuantitativa, reactiva y parcial

en su enfoque, la planificación educativa para los setenta debía ser pragmática (en oposición a reactiva) y comprehensiva” (OECD, 1971, p.111).

El objetivo explícito era no implementar políticas existentes de forma científicamente efectiva. En su lugar, los planificadores querían participar en la política en sus primeras fases; en otras palabras, en el diseño de políticas a partir de cero y en la fijación de objetivos. Las consecuencias fueron de gran alcance, porque la pretensión de los planificadores de penetrar en la sociedad adquirió un carácter absoluto; en lugar de adoptar un enfoque cualitativo sobre variables cualitativas y genuinamente no numéricas, las expresaban con un lenguaje que las hacía abstractas y las cuantificaba. El resultado fue la cuantificación de la calidad (Bürgi 2016b; véase DAS/EID/66.34; STP(67)6; STP(67)15; CERI/EI(68)1).

Para los sociólogos, este paso de la cantidad a la cualidad era una oportunidad para alcanzar un estatus muy distinto del de la sombría existencia de los economistas de la OCDE. Con este fin, fusionaron los objetivos de reafirmar el potencial humano y de la igualdad de oportunidades en la idea de “igualdad de logros” (OECD, 1971, p.35). Esto se tradujo en un cambio importante del significado de igualdad: ahora se definía desde el punto de vista del output más que del input, lo cual contribuía a legitimar los procesos de estandarización y homogenización. Con esta redefinición se pretendía asegurar el carácter “sustantivo” de la igualdad de oportunidades (OECD, 1961, p.43). De este modo, la OCDE podía defender el esquema legitimador económico en que se sustentaba su participación en la educación, disfrazándolo de “social”.

La planificación educativa a macronivel estructural, del tipo que anteriormente había predominado en el CFPD, había demostrado ser un medio ineficaz de hacer económica y socialmente útil la educación. De modo que la planificación debía penetrar en los niveles medio y micro. A partir de entonces, el objetivo ya no era supuestamente el desarrollo económico sino el desarrollo educativo. La educación se conceptualizaba como sistema de educación que, en gran medida como los experimentos de laboratorio, se debe gobernar o “desarrollar” a la luz de indicadores. Con este fin, el CFPD recurrió explícitamente a los métodos de la planificación bélica, en particular al tipo de análisis de sistemas desarrollado en 1959 por la Fundación Ford en colaboración con RAND (Bürgi, 2016b). Y esta fundación estadounidense fue la que financió la creación del Centro para la Investigación e Innovación Educativa (CIIE) en 1968. Más tarde, la Royal Dutch Shell Foundation emergió como segundo patrocinador del CIIE, e hizo la misma aportación económica.

El trabajo preliminar para este centro se realizó sin la participación de los delegados nacionales del CFPD. El Secretariado de la OCDE, junto con la Fundación Ford y un grupo de expertos selectos, todos ellos de Estados miembros de la OCDE del norte, redactaron el proyecto de un centro de estudios educativos en una conferencia informal celebrada en Inglaterra en 1966. Los principales agentes invitados a la conferencia fueron los países europeos económicamente más fuertes, Estados Unidos y, sobre todo, especialistas en análisis de sistemas. El secretario general adjunto de la organización propuso entonces la creación del CIIE ante el

Consejo de la OCDE, señalando: “Estaba más o menos claro que el presupuesto de educación, después del de defensa, era el de mayor volumen. Pero nadie había encontrado aún la forma de evaluar la eficacia o la productividad de los sistemas educativos” (CE/M(67)16, 53).

Los Estados miembros temían que un centro de esas características les restara autoridad (pues se suponía que sería semiautónomo) y cuestionaron su utilidad, pero ningún país quería negar a los otros la financiación de la Fundación Ford, de modo que, con la condición de que no fuera obligatorio integrarse en él, se creó el CIIE para un período de dos años (CE/M(67)16). El centro nació en un momento de especial turbulencia en la política europea (sobre todo en lo referente a la política educativa), un desconcierto que impulsaba cada vez más a los países europeos a trabajar juntos. Entre otras cosas, la dimisión del presidente De Gaulle contribuyó a suavizar las tensiones políticas en Europa, al tiempo que los movimientos de 1968 catapultaron la educación a las agendas políticas de los países europeos como asunto prioritario. En efecto, después del período inicial de financiación por parte de la Fundación Ford, en 1970 los Estados miembros dieron plena luz verde a este centro de investigación educativa y acordaron hacerse cargo de su financiación. También es probable que, en un intento por asegurar su propia supervivencia, los órganos nacionales integrados en los proyectos del CIIE durante el período piloto de dos años urgieran a sus gobiernos a prolongar la vida del centro. Sin embargo, la participación siguió siendo voluntaria (ED/M(70)1, 19; C(71)84, 6). En este mismo sentido, la atención del CFPD a la educación, que a nivel oficial aún se rechazaba en 1964, fue finalmente reconocida: el propio CFPD se dio por concluido en 1970 para convertirse en un Comité de Educación (CE). Esto cortó prácticamente al comité de sus raíces científicas; los especialistas científicos casi desaparecieron, y fueron sustituidos por una amalgama de “socioeconomistas”.

3. La OCDE como plataforma ideal

Las diversas redes tecnocráticas-educacionalizadoras estaban presentes en todas las organizaciones gubernamentales internacionales, pero mantenían estrechos lazos con la OCDE, que acogía de buen gusto esta colaboración. La OCDE disfrutaba de importantes ventajas sobre sus organizaciones homólogas. Sus miembros, a diferencia de los de la UNESCO, eran más homogéneos, es decir, casi exclusivamente occidentales, por lo que no estaba atrapada en medio del fuego cruzado de la Guerra Fría. La posición de la UNESCO la debilitó de forma importante y la dejó crónicamente infrafinanciada (Mundy 2010). La relación entre la OCDE y la UNESCO ilustra cómo los órganos nacionales operan dentro de un mercado común, compiten unos contra otros y tienden a la convergencia más que a la disociación: el imperativo desarrollista partía básicamente de premisas económicas, en cambio, la UNESCO lo incorporó a su política de democratización educativa (UNESCO DOC, WS/0361.82, 1958). La UNESCO también aceleró la creación del Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IIEP)¹² para impedir que la OCDE se le adelantara

(Unclassified, IIEP), Benveniste 2007, 2). El IIEP fue creado en 1963 para orientar y coordinar la programación educativa de los centros de planificación regionales de la UNESCO. Gran parte de la financiación la recibía de la Fundación Ford. Sin embargo, el hecho de que el IIEP fuera financiado con más o menos medio millón de dólares mientras que al CIIE se le concediera una cantidad cuatro veces superior, ponía al descubierto los sesgos de la estructura del poder global.

La OCDE también disfrutaba de muchas ventajas respecto al Consejo de Europa, que, desde su fundación en 1949, había mostrado interés por la educación. El Consejo tenía dificultades debidas a las aspiraciones supranacionales de la Europa continental, sobre las que las llamadas “naciones isla” (Reino Unido y Escandinavia) tenían una opinión poco favorable. Además, a diferencia de la OCDE, el Consejo de Europa tenía un parlamento que limitaba su agilidad (Brummer, 2008). Con este telón de fondo, la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de Educación, reunido bajo la tutela del Consejo de Europa, comenzó a actuar de catalizador de las políticas de la OCDE y, con ello, a legitimarlas a nivel europeo. En 1964, la Conferencia pidió a la OCDE que elaborara un manual de planificación educativa (Consejo de Europa, 1964).

En 1958, la “Europa de los seis” se unió en la Comunidad Económica Europea. Sus inclinaciones supranacionales y el consiguiente miedo de los Estados-nación a perder el control, socavaron aún más los esfuerzos por elaborar una política educativa europea —de hecho, aunque en algunos sitios la idea de una mayor colaboración europea en política educativa seguía viva y en buen estado de salud, en los pasillos de la CEE regía la ley no escrita de no hablar del tema (Comisión Europea 2006, 45)—. Pero cuando, a finales de los años sesenta, se levantó esa prohibición no oficial ante el progresivo avance de la unidad europea (véase más arriba), la CEE enseguida aceptó muchos de los consejos de los expertos y el personal de la OCDE (Janne, 1973).

Es evidente que las organizaciones gubernamentales internacionales operan dentro de su propio cosmos: una y otra vez aparecen los mismos dispositivos económicos y los mismos temas, mientras los expertos van y bien entre ellos. Paradójicamente, la OCDE cobró fuerza porque no tenía aspiraciones supranacionales explícitas. La organización y su “gobernanza de ley blanda” —de derecho no vinculante— cuyo principal modo de funcionar es estableciendo criterios y objetivos internacionales, floreció de forma prácticamente inadvertida mientras otras organizaciones se desbarataban debido a sus discusiones internas..

4. La política disfrazada de ciencia o la monarquía de la evidencia

La utilización que las redes “tecnocráticas-educacionalizadoras” hacen de una organización gubernamental como la OCDE se puede interpretar como la “cientificación” del ámbito político. Pero este proceso equivale también a lo que se podría denominar la “politización” de la ciencia, un proceso que, llevado al extremo,

culminó en una “monarquía de la evidencia”. Voy a detenerme en esta idea a continuación, analizando las diversas formas en que distintos agentes instrumentalizaron la OCDE y sus agencias de investigación.

En su estudio *Technocracy and the Politics of Expertise* (Fischer, 1990), Frank Fischer destaca una característica común de todos los tecnócratas, cualquiera que sea el contexto histórico concreto:

“La coherencia histórica que define al pensamiento tecnocrático es una asentada animosidad contra la política, en particular la política democrática, unida a una adhesión inquebrantable a la toma de decisiones científica” (Fischer, 1990, p.21).

Esta hostilidad contra la política también era común en las redes que tanta importancia tuvieron en la aparición de la OCDE como experto educativo: fuera que los miembros de esas redes se refirieran a la política como una “charada” (King 2006, p.97), a sus profesionales como una “tribu extraña” (Halsey, 1996, p.122) o simplemente afirmaran que “desconfiábamos de los políticos” (Unclassified (IIEP), Benveniste, 2007, p.11), su animosidad contra la política siempre estaba presente como telón de fondo. En consonancia con la observación de Fischer, todo ello iba unido a una absoluta confianza en la ciencia o una determinada forma de ciencia: la investigación empírica, cuantitativa y con unos objetivos claros. Los expertos tecnocráticos conceptualizaron el reino político como autoridad ejecutiva, una autoridad que ellos, con su supuesta experiencia objetiva y su dominio de los sistemas estadísticos, debían organizar.

Sin embargo, Fischer demuestra que la objetividad y la neutralidad del asesoramiento político tecnocrático es una quimera, y sostiene que es algo inherentemente normativo (Fischer, 1990). Las cambiantes redes que crecieron en torno a la OCDE, con sus diferentes agentes y objetivos, confirman esta observación. Las políticas de la OCDE y sus pronósticos supuestamente objetivos, su planificación neutral y su gestión racional partían sistemáticamente de premisas normativas que reflejaban unos objetivos políticos —fueran estos el refuerzo de las ciencias, el capital humano o la igualdad de oportunidades—. Al tiempo que instrumentalizaban la idea de libertad intelectual, los expertos tecnocráticos insistían en su derecho a “investigar” sin que les molestaran procesos políticos de negociación, “exactamente como en la universidad” (Coombs, 1992, p.4). Esta aspiración era manifiesta, entre otras cosas, en sus esfuerzos por hacer semiautónomos a sus dos institutos de investigación educativa: el IIEP y el CIIE. Como órgano internacional, la OCDE era un punto clave de contacto, y, por consiguiente, un juguete, al servicio de muy diversos agentes y redes, incluidos su propia administración, sus Estados miembros, sus estructuras administrativas y los expertos que iban y venían. Las actividades científicas de la organización se convirtieron en el punto focal de esta matriz de estrategia e instrumentalización.

Cuando la OECE fue absorbida por la OCDE, la ciencia cobró mayor importancia como medio para influir en las políticas de los Estados miembros y

dirigirlas. La OECE contaba con instrumentos tanto económicos como algunos legales, en cambio la OCDE se quedó sin estos instrumentos de gobernanza (Woodward, 2009), por lo que se vio impulsada a unir a los Estados miembros mediante una serie de políticas específicas propias. En consecuencia, la administración de la OCDE se propuso generar consenso entre sus países y con ello desarrollar su propia exclusiva dinámica. Carente casi por completo de medios de gobernanza, fue recurriendo progresivamente a un medio de influencia tradicionalmente utilizado por las fundaciones (por ejemplo, la Fundación Ford) para compensar su falta de legitimidad democrática y de poder legislativo: la ciencia (Howe, 1980).

Entre tanto, la corporación RAND, laboratorio de ideas con base en Estados Unidos y cuya capacidad para influir en la política estaba limitada al campo de la ciencia, profesionalizó este modo de gobernanza mediante el desarrollo del análisis de sistemas (Rocco, 2011). Este método, dirigido a objetivos o resultados, le permitió generar una sólida forma de influencia política para todas las instituciones entorpecidas por la falta de instrumentos legales y herramientas de gobernanza aplicada (Bürge, 2016b). Los ministerios nacionales, como la OECE en sus primeros tiempos, se oponían al avance de la ciencia, en cambio la OECE/OCDE, junto con la UNESCO (a diferencia del Consejo de Europa, con su subestructura parlamentaria), emergieron como punto de encuentro para los tecnócratas que no habían conseguido abrirse camino a nivel nacional, como Alexander King y Phillip Hall Coombs (véase más abajo). A través de organizaciones gubernamentales internacionales consiguieron hacer sitio para la maniobra “científica”, actuando sin que nadie les molestara a través de procesos políticos de negociación y, no obstante, beneficiándose de los canales políticos de sus organizaciones. Las organizaciones gubernamentales internacionales estaban estrechamente unidas a los gobiernos nacionales, lo cual las hacía más fuertes que la RAND o la Fundación Ford, cuyas conexiones con el gobierno eran de carácter meramente informal.

Un destacado experto del Comité de Personal Científico y Técnico decía respecto a la conducta de la organización: “En todo aquel empeño hubo siempre un ambiente aventurero” (Halsey, 1996, p.63). Ponía el ejemplo del trabajo preparatorio para la creación del CIIE, y señalaba de modo especial su viaje a Nueva York con el secretario general de la OCDE para conseguir que la Fundación Ford financiara el centro:

“Despegamos de París por la noche, aterrizamos en el aeropuerto Kennedy, fuimos en coche a Nueva York, obtuvimos la promesa de un millón de dólares [...] y esa misma tarde despegamos del aeropuerto Kennedy” (Halsey, 1996, p.63).

La OCDE emergió como “agente por derecho propio” (véase Barnett/Finnemore 2004); impaciente por asegurar su propia supervivencia, desarrolló estrategias para legitimar sus actividades. En sus políticas y programas, normalmente tenía la palabra el secretariado de la organización, más que los Estados miembros. La administración de la OCDE encontró a sus socios de coalición en las esferas gubernamentales e institucionales de los Estados y entre personas

individuales, mientras que los agentes dentro de estos Estados usaban la organización para conseguir los objetivos de su política nacional y extranjera.

Si consideramos todo el período investigado en este artículo y las cuestiones que pretendemos aclarar, la Fundación Ford emerge como agente nodal. Esta fundación estadounidense fue una plataforma fundamental que catalizó las redes tecnocráticas para racionalizar o convertir en “ciencia social” los avances societales y, ante todo, los procesos educativos. Sin embargo, esta racionalización estaba basada no tanto en descubrimientos científicos como en una serie de ideas normativas. Se da aquí el mismo fenómeno que Bernd Greiner señaló respecto al asesoramiento político científico de los años sesenta en general. Los agentes protagonistas “jugueteaban con una serie de supuestos indiscutibles que nunca habían sido verificados en la práctica, pero que, pese a ello, se suponía que constituían una base sostenible para el futuro” (Greiner 2011, p.16). Así se veía claramente en el caso de la teoría del crecimiento universal. Pese a las importantes críticas de los estudiosos a esta teoría, su validez se dio por supuesta; metida en una denominada “caja negra” (Resnik 2006), podía eludir cualquier indagación. Lejos de perder su aura científica, la teoría del crecimiento fue para toda una serie de agentes, con muy diversos objetivos políticos, un medio para legitimar sus actividades. Incluso dentro del mismo campo de interés como el de la educación, toda una diversidad de agentes, con distintas expectativas políticas sobre la educación, instrumentalización y “educacionalizaron” el mito del crecimiento de múltiples formas —como fundamento de la ciencia, como fuente de capital humano o como condición previa de la igualdad de oportunidades— en beneficio de sus intereses específicos.

El desarrollo y el crecimiento universales eran las bases conceptuales en que se sustentaba la institucionalización del CIIE. De ahí que la mayoría de los principales agentes no creyeran que ese centro fuera necesario a la luz de los problemas educativos que el sistema educativo y su administración planteaban; el Centro, por el contrario, se ocupaba de problemas que derivaban del vacío conceptual descontextualizador representado por un proceso supuestamente universal de desarrollo y crecimiento económicos. Ian Cox, que trabajaba para la Royal Dutch Shell Foundation, el segundo patrocinador del CIIE, lo resumía en términos muy claros:

“El CIIE fue creado porque King y otros reconocieron que el sistema educativo producía las personas necesarias para llevar a cabo el desarrollo tecnológico y científico, y si se quería que produjera *el tipo adecuado de personas* el sistema educativo necesitaba una revisión sustancial. Esta idea iba a convertir al CIIE en el brazo operativo de la OCDE para introducir los cambios necesarios” (Unpublished Records, RAC), no. 2537, 1976; cursiva nuestra).

Así pues, el objetivo del CIIE no era interpretar los fenómenos educativos en su contexto local, regional, nacional e histórico específicos. Al contrario, entendía la educación como un instrumento para el fomento de la idea universal del crecimiento

y el desarrollo, y, por consiguiente, ponía el énfasis en la adaptación, estandarización y homogeneización internacionales, más que en el intercambio internacional.

Según los planificadores, para convertir la educación en instrumento “útil” de la economía y la sociedad era fundamental definirla, o definir los retos y los problemas a los que se enfrentaba, a través de una lente que abarcara todo el “sistema”. Estaban convencidos de que los métodos prevalentes en las universidades, que se centraban en campos y contextos específicos, no servían para lograr ese objetivo. Al igual que en las ciencias militares, la investigación debe adoptar una forma interdisciplinar: “Las universidades no están organizadas como lo están los problemas del mundo” (Oral Histories (RAC), 1973, 95), por citar a Phillip Hall Coombs, uno de los más importantes pioneros de la planificación educativa. El coste de esta interdisciplinariedad y del tipo de investigación que pretendía abarcar todos los ámbitos de la sociedad, era un proceso de abstracción de los contextos. Lo que importaba era dominar los métodos correctos: los métodos cuantitativos y estadísticos de las ciencias sociales.

La priorización de la ciencia sobre la política es manifiesta en un retrato fotográfico de Alexander King incluido en su autobiografía: aparece examinando el globo con una lente y con estas palabras al pie: “monarca de todos los estudios” (King, 2006, p.378). Para King y sus colegas, ciencia era sinónimo de verdad absoluta. Se diría que, haciendo honor al nombre del Château de la Muette de París (la sede de la OCDE) y a su propio apellido, interpretaba literalmente su entrada en aquella sede como la del rey en el “castillo de la muda”. Su modo de gobernanza, aunque no fuera arbitrario, sin duda estaba dominado por supuestos normativos y tecnocráticos que marginaban los procesos de negociación democrática en favor de una “monarquía de la evidencia”.

5. ¿Persistencia de la planificación?

“La planificación, y más aún en el campo social que en el económico, ha llegado para quedarse”, como profetizó el sociólogo David Glass a sus alumnos de la London School of Economics en 1949 (Glass cit. en: Halsey, 1996, p.216). Desde una perspectiva superficial, su pronóstico resultó ser erróneo: la OCDE y el CIIE ya habían empezado a marginar la idea de “planificación” a finales de los años sesenta, y a finales de los setenta, como muy tarde (tras las recesiones económicas), también parecía estar en declive en los diversos Estados miembros. Sin embargo, como Wilfried Rudloff ha señalado respecto a la planificación de la educación en Alemania, este declive “no significaba necesariamente que sus principios también se hubieran esfumado” (Rudloff, 2003, p.282).

El primer indicador de que esos principios perduraban era la supervivencia de las instituciones que se regían por la lógica de la planificación, como el IIE y el CIIE. Con el CIIE en funcionamiento, la OCDE mantenía una estrecha conexión entre la

política y la investigación educativas. La idea de “planificación” ahora estaba envuelta con el disfraz retórico de la “gestión”, aunque el marco conceptual tecnocrático fundamental –centrado en la viabilidad y la posibilidad de planificación del mundo mediante la educación– persistiera. Y si saltamos al momento actual (sin que ello implique un desarrollo lineal), observamos que las premisas tecnocráticas de la era de la planificación –el mecanismo de la “educacionalización” y la investigación descontextualizada dirigida hacia indicadores y resultados– todavía son típicas (una vez más) de las actividades de la OCDE en el campo de la educación. Según Martens (2007), el desarrollo de indicadores quedó en suspenso en las décadas de 1970 y 1980, para después recuperarse con éxito en la de 1990: en 1992, el CIIIE publicó la primera edición de su manual *Education at a Glance*, que posteriormente apareció cada dos años. El manual contiene estadísticas basadas en indicadores con las que se pueden hacer comparaciones internacionales, y hoy abarca un amplio espectro de países de todo el planeta.

En la actualidad, la OCDE tiene incluso una comisión dedicada a la educación (“Educación y Destrezas”), cuyos dos objetivos principales son “fortalecer la empleabilidad, la participación social y el crecimiento inclusivo” y “mejorar la eficacia y la eficiencia de las instituciones para hacer posible la reforma”, prueba de la persistencia de las ideas clave antes mencionadas (OECD, 2015b, p.4). El primer objetivo demuestra que la comisión no conceptualiza los asuntos y problemas de los que se ocupa desde una perspectiva educativa como tal, sino que entiende la educación como una forma de tratar retos sociales específicos. El segundo objetivo, con el que se quiere ayudar a determinar los principales factores en que se asientan las “reformas de éxito” (ibid.), demuestra una fe universal en la posibilidad de trasladar reformas de un Estado miembro a otro. Ambos objetivos se deben lograr, ante todo, dando una base científica a la política educativa: “Es fundamental que las decisiones sobre política educativa se tomen sobre la base de la mejor evidencia posible” (ibid. 7).

Tal como lo entiende la comisión, una forma de adquirir la “mejor evidencia” es medir los “resultados” educativos (ibid.), y, en este sentido, PISA es uno de sus instrumentos más conocidos. En todo el mundo, las pruebas de este programa de extraordinario éxito de la OCDE pretenden determinar si los alumnos de 15 años saben utilizar lo que saben en “situaciones de la vida real”, y si sus conocimientos les preparan para “una plena participación en la sociedad” (véase la introducción). La lógica universal en que se basan estas pruebas es, por tanto, que tales retos son fundamentalmente del mismo carácter en contextos y sociedades muy distintos. Esta descontextualización se agudiza por el hecho de que las pruebas PISA no se ciñen a unos currículos específicos (OECD, 2015a) y, en consecuencia, miden cosas que tal vez no se hayan enseñado (Labaree, 2014). No obstante, los agentes clave no pierden el tiempo en dar por sentada una relación causal entre el rendimiento escolar y los resultados de las pruebas PISA. Así pues, como hemos visto, según la OCDE, las políticas educativas se deben formular a la luz de la “mejor evidencia”, la cual supuestamente no tiene alternativa, una idea evidente en el enfoque mixto de la gobernanza “basada en la evidencia”. Este enfoque da por supuesto que es posible

alcanzar la verdad absoluta, al mismo tiempo que ignora el hecho de que la evidencia siempre está imbuida de las cuestiones en que se asienta y, por consiguiente, puede adquirir múltiples formas (Bridges, Smayers & Smith, 2009). En la actualidad, esta política educativa basada en la evidencia es típica no solo de la OCDE: el panorama educativo a nivel nacional también está influido por el enfoque “hipertecnocrático” y la “filosofía de lo que funciona” (Bellmann & Müller, 2011; Biesta, 2010).

Para desvelar en totalidad la transmisión de la planificación y las ideas “tecnocráticas y educacionalizadoras” a lo largo del tiempo y, con ello, identificar sus elementos duraderos y latentes, los estudios futuros deben descifrar con mayor precisión las redes señaladas en este estudio. Ante todo, han de poner en primer plano su interacción entre el Estado nación y los niveles internacionales. En cuanto a la conexión entre los procesos internacionales y nacionales, los investigadores han tendido a centrarse principalmente en los años noventa y posteriores. Pocos estudios se han ocupado del desarrollo histórico de los canales de comunicación entre unos y otros, que seguramente se intensificaron durante la edad de oro de la planificación que fue la década de 1960.

Hay que dar prioridad al estudio de cómo las redes se entretejen con los agentes del Estado nación y las estructuras de investigación, y cómo estas interacciones generan interdependencias. Rudloff, por ejemplo, subraya el impacto de la OCDE en la planificación educativa alemana (Rudloff, 2003, p.270). No podemos entender esta influencia solo a nivel temático; los proyectos de planificación contribuyeron a construir o alimentar “maquinarias nacionales”, creando “expertos” que, como el IIFE y el CIIE, sobrevivieron más allá del apogeo de la planificación, elaborando una nueva retórica para unos principios inmutables. Esto podría haber arrojado luz sobre la medida en que los programas de la OCDE han generado interdependencias estructurales y burocráticas. Las “maquinarias nacionales” obtuvieron su razón de ser de los órganos internacionales, y reforzaron el papel de estas organizaciones para contribuir a garantizar su propia supervivencia.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, los estudios futuros tal vez confirmen la respuesta de Susan Strange a la pregunta “¿Por qué las organizaciones internacionales nunca mueren?”, una respuesta que se refiere a estas dependencias simbióticas entre las estructuras nacionales y las internacionales. Pruebas iniciales de estas dependencias se pueden ver en el hecho de que la creación de todas las subdivisiones significativas de la OCDE, desde la Agencia Europea de Productividad (AEP), creada en 1953, pasando por el CPCT, hasta el CIIE dependían de fuentes de financiación externa de Estados Unidos. Una vez construidas las maquinarias nacionales, los Estados miembros asumieron la responsabilidades económicas, y los diferentes órganos fueron integrados en la OCDE como comités regulares.

Los estudios a nivel del Estado nación se deben complementar con investigaciones de contraste a nivel internacional. El presente estudio se ha centrado en las organizaciones gubernamentales internacionales homólogas de la OCDE. Estudios futuros podrían ofrecernos una mejor comprensión de las redes

fundamentales estudiadas en este artículo, sus predecesores, su desarrollo posterior y sus formas de razonar, contrastando para ello los avances de la OCDE con los de otros dos órganos internacionales: la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (AIE) y la Oficina Internacional de Educación (OIE). Ambas son asociaciones científicas que se acercaron a organizaciones gubernamentales internacionales a lo largo de su desarrollo, pero que al final cortaron sus relaciones con los agentes gubernamentales (en el caso de la AIE). Al igual que el IIEP, el CPCT y el CIIE, tanto la AIE como la OIE, recibieron en sus primeras fases financiación de fuentes gubernamentales y privadas de Estados Unidos. Se ha estudiado muy poco la institucionalización de estas dos organizaciones (Pettersson, 2014; Lundgren, 2011).

La visión universal del “mundo libre” propia de la Guerra Fría, un mundo que resultaba estar completamente planificado y controlado, moldeó la génesis de la OCDE como experto educativo. Un análisis más minucioso de las redes que crearon y siguen creando esta “utopía” ayudaría a esclarecer los diferentes discursos y prácticas nacidos de un determinado estilo de razonamiento que se centra en la viabilidad, la gobernabilidad y la capacidad de planificación científicas del mundo. Estudios futuros podrían desvelar los intereses y los miedos (y el consiguiente deseo de control) que subyacen en esta visión, y mostrar cómo desapareció de la escena, para resurgir en la década de 1990.

Referencias bibliográficas

- Aljets, Enno (2015). *Der Aufstieg der Empirischen Bildungsforschung: Ein Beitrag zur institutionalistischen Wissenschaftssoziologie*. Wiesbaden: Springer
- Barnett, Michael N. & Finnemore, Martha (2014). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press 2004
- Bellmann, Johannes & Müller, Thomas (Eds.) (2011). *Wissen, was wirkt: Kritik evidenzbasierter Pädagogik*. Wiesbaden: Springer.
- Biesta, Gert J.J. (2010). Why “what works” still won’t work: From evidence-based education to value-based education. *Studies in Philosophy and Education*, 29 (5), 491-503.
- Bridges, David, Smeyers, Paul & Smith, Richard (Eds.) (2009). *Evidence-based education policy: What evidence? What basis? Whose policy?* Malden, MA: Wiley-Blackwell 2009
- Brummer, Klaus (2008). *Der Europarat: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer
- Bürgi, Regula (2016a). *Geplante Bildung für die freie Welt. Die Entstehung der OECD als Bildungsexpertin*. Opladen: Barbara Budrich (forthcoming)

- Bürgi, Regula (2016b). Systemic management of schools. The OECD's professionalization and dissemination of output governance in the 1960s. *Paedagogica Historica*, 52 (4), doi: 10.1080/00309230.2016.1178780
- Coombs, Philipp H. (1992). *Recalling the origins of Unesco's International Institute for Educational Planning*, www.unesco.org/iiep/PDF/IIEPOrigins.pdf [17. May 2012]
- Elichirigoity, Fernando (1999). *Planet management: Limits to growth, computer simulation, and the emergence of global spaces*. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Eide, Kjell (1990). *30 years of educational collaboration in the OECD*. Paris: UNESCO
- Europarat (1964). *Resolution on planning and investment in education*, No. 2 . http://www.coe.int/t/dg4/education/Standing_Conferences/w.4thSession_london1964.asp#P42_3232 [26. September 2014]
- European Commission (2006). *The history of European cooperation in education and training. Europe in the making - an example*. Luxembourg: European Communities.
- Fischer, Frank (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Friedmann, John (1959). Introduction. *International Social Science Journal*, 11(3), 327-338
- Greiner, Bernd (2011). Macht und Geist im Kalten Krieg. Bilanz und Ausblick. In Bernd Greiner, Tim B. Müller & Claudia Weber (Eds.). *Macht und Geist im Kalten Krieg*. Hamburg: Hamburger Edition HIS, 7-27.
- Hacking, Ian (1992). Style for historians and philosophers. *Studies in History and Philosophy of Science*, 23(1), 1-20.
- Halsey, Albert Henry (1966). *No discouragement: An autobiography*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Hartong, Sigrud (2012). *Basiskompetenzen statt Bildung? Wie PISA die deutschen Schulen verändert hat*. Frankfurt am Main Campus Verlag.
- Heyck, Hunter (2011). Die Moderne in der amerikanischen Sozialwissenschaft. In Bernd Greiner, Tim B. Müller & Claudia Weber (Eds.). *Macht und Geist im Kalten Krieg*. Hamburg: Hamburger Edition HIS, 159-179.
- Howe, Barbara (1980). The emergence of scientific philanthropy, 1900-1920: Origins, issues, and outcomes. In Robert F. Arnove (Ed.). *Philanthropy and cultural imperialism: The foundations at home and abroad*. Boston, MA: G.K. Hall, 25-54.

- Janne, Henri (1973). For a community policy on education (*Bulletin of the European Communities, Supplement 10/73*). Luxembourg: European Communities Commission.
- Kallo, Johanna (2009). *OECD education policy: A comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education*. Jyväskylä: Jyväskylä University Press.
- Kershaw, Joseph A. & McKean, Roland N. (1959). *Systems analysis and education*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Kim, Myung-Shin (1994). *Bildungsökonomie und Bildungsreform. Der Beitrag der OECD in den 60er und 70er Jahren*. Würzburg: Königshausen Neumann.
- King, Alexander (2006). *Let the cat turn round. One man's traverse of the twentieth century*. London, UK: CPTM.
- Knodel, Philipp, Martens, Kerstin, Olano, Daniel de & Popp, Marie (Eds.) (2010). *Das PISA-Echo: Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt am Main Campus.
- Labaree, David F. (2008). The winning ways of a losing strategy: Educationalizing social problems in the United States. *Educational Theory*, 58 (4), 447-460.
- Labaree, David F. (2014). Let's measure what no one teaches: PISA, NCLB, and the shrinking aims of education. *Teachers College Record*, 116 (9), 1-14.
- Latour, Bruno: (2010). *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie*. Frankfurt am Main Suhrkamp.
- Lundgren, Ulf P.: PISA as a political instrument: One history behind the formulating of the PISA programme. In Miguel A. Pereyra, Hans-Georg Kotthoff & Robert Cowen (Eds.). *PISA under examination: Changing knowledge, changing tests, and changing schools*. Rotterdam: Sense Publishers 2011, 17-30 [PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA, *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 17(2) (2013), disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/42101>]
- Martens, Kerstin, Nagel, Alexander-Kenneth, Windzio, Michael & Weymann, Ansgar (Eds.) (2010). *Transformation of education policy*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Martens, Kerstin (2007). How to become an influential actor - The "comparative turn" in OECD education policy. In Kerstin Martens, Alessandra Rusconi & Kathrin Leuze (Eds.). *New arenas of education governance: The impact of international organizations and markets on educational policy making*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 40-56.

- Mundy, Karen (2010). "Education for all" and the global governors. In Deborah D. Avant, Martha Finnemore & Susan K. Sell (Eds.). *Who governs the globe?* (pp. 333-355) Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- OECD (1961). *Ability and educational opportunity*. Paris: OECD.
- OECD (1962). *Policy conference on economic growth and investment in education*, Washington 16th-20th October 1961. Paris: OECD.
- OECD (1964). *The residual factor and economic growth*. Paris: OECD.
- OECD (1971). *Educational policies for the 1970's, Conference on policies for educational growth*, Paris, 3rd-5th June, 1970. Paris: OECD.
- OECD (2015a). *About PISA*. www.oecd.org/pisa/aboutpisa [16. January 2015]
- OECD (2015b). *OECD work on education. Education and skills*. www.oecdmybrochuer.org/edu [5. June 2015]
- OEEC (1957). *The problem of scientific and technical manpower in Western Europe, Canada and the United States*. Paris: OEEC.
- Pettersson, Daniel (2014). The development of the IEA: The rise of large-scale testing. In Andreas Nordin & Daniel Sundberg (Eds.). *Transnational policy flows in European education: The making and governing of knowledge in the education policy field*. Oxford, UK: Symposium Books, 105-122.
- Resnik, Julia (2006). International organizations, the "education-economic growth" black box, and the development of world education culture. *Comparative Education Review*, 50 (2), 173-195.
- Rocco, Philip (2011). Wissensproduktion in der RAND Corporation. In Bernd Greiner, Tim B. Müller & Claudia Weber (Eds.). *Macht und Geist im Kalten Krieg*. Hamburg: Hamburger Edition HIS, 301-320.
- Rudloff, Wilfried (2003). Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms. In Matthias Frese, Julia Paulus & Karl Teppe (Eds.). *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*. Paderborn/München: Ferdinand Schöningh, 259-282.
- Schmelzer, Matthias (2016). *The hegemony of growth. The making and remaking of the economic growth paradigm and the OECD, 1948-1974*. Cambridge, UK: Cambridge University Press (forthcoming).
- Smeyers, Paul & Depaepe, Marc (Eds.) (2008). *Educational research: The educationalization of social problems*. Dordrecht: Springer.
- Solovey, Mark (2013). *Shaky foundations: The politics-patronage-social science nexus in cold war America*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

- Strange, Susan (1998). Why do international organizations never die? In Bob Reinalda & Bertjan Verbeek (Eds.). *Autonomous policy making by international organizations*. London, UK: Routledge, 213-220.
- Tanner, Jakob (2008). Komplexität, Kybernetik und Kalter Krieg. In Michael Hagner & Erich Hörl (Eds.). *Die Transformation des Humanen: Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik*. Frankfurt am Main Suhrkamp, 377-413.
- Tröhler, Daniel (2011a). *Languages of education. Protestant legacies, national identities, and global aspirations*. New York, NY: Routledge [Los lenguajes de la educación, Barcelona: Octaedro, 2013]
- Tröhler, Daniel (2011b). The global language on education policy and prospects of education research. In Daniel Tröhler & Ragnhild Barbu (Eds.). *Education systems in historical, cultural, and sociological perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers, 55-73 [Los sistemas educativos: perspectiva histórica, cultural y sociológica. Barcelona: Octaedro, 2012]
- Tröhler, Daniel (2013). Standardisierung nationaler Bildungspolitiken: Die Erschaffung internationaler Experten, Planern und Statistiken in der Frühphase der OECD. In *Bildungsgeschichte. International Journal for the Historiography of Education*, 3 (1), 60-77.
- Williams Gareth L. (1972). Educational policies, plans and forecasts during the nineteen-sixties and seventies. In OECD (Ed.). *The development of educational planning*. (pp. 5-66) Paris: OECD.
- Waring, Stephen P. (1995). Cold calculus: The cold war and operations research. *Radical History Review*, 63, 28-51.
- Woodward, Richard (2009). *The Organisation for Economic Co-operation and Development*. Abingdon, UK: Routledge.

Fuentes inéditas

- C: OECD Council. En: OECD Archive, París.
- CE: Executive Committee of the OECD Council. En: OECD Archive, París.
- CERI: Centre for Educational Research and Innovation. En: OECD Archive, París.
- DAS: Directorate for Scientific Affairs. En: OECD Archive, París.
- ED: Education Committee. En: OECD Archive, París.
- Oral Histories, Series 4, Box 1, Folder: COOMBS, Philip Hall. En: Rockefeller Archive Center (RAC), Sleepy Hollow, Nueva York.

Reel 1231, Gen 57, Organization for European Economic Cooperation. En: Rockefeller Archive Center (RAC), Sleepy Hollow, Nueva York.

Reel 1486, PA 68-361. En: Rockefeller Archive Center (RAC), Sleepy Hollow, Nueva York.

STP: Committee for Scientific and Technical Personnel. En: OECD Archive, París

Unclassified, personal accounts of the history of the IIEP, Guy Benveniste. En: International Institute for Educational Planning (IIEP), París.

UNESDOC (base de datos): United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, París
<http://www.unesco.org/new/en/unesco/resources/online-materials/publications/unesdoc-database/>

Unpublished Reports, No. 2537 (James W. Armsey). En: Rockefeller Archive Center (RAC), Sleepy Hollow (Nueva York).